

T. H. MARSHALL
da Universidade de Londres

Política Social

Tradução de
METON P. GADELHA

ZAHAR EDITORES
RIO DE JANEIRO

O ADVENTO DO SEGURO SOCIAL

Foi no decorrer dos primeiros quarenta anos do século XX que o seguro social compulsório foi geralmente adotado pelos países do mundo ocidental como um dos principais instrumentos da Política Social. O seguro social voluntário tinha, é lógico, sido praticado pelas *Friendly Societies** e vários tipos de clubes sociais e industriais por muito tempo. Planos dêste tipo eram, com freqüência, sustentados por subsídios governamentais e forçados a se aterem a regulamentos impostos pela lei para assegurar sua administração eficaz. No caso de certas classes de trabalhadores, como os mineiros e marítimos, a regulamentação estatal era comum, e a Prússia tornara o seguro dos trabalhadores em minas compulsório já em 1854. Mas Bismarck foi quem tomou, na década de 1880, o primeiro passo decisivo para o estabelecimento do seguro social compulsório num sentido mais amplo. Por volta de 1910 foi possível a dois observadores americanos notarem

* Associações inglesas mantidas por contribuições para o auxílio e manutenção dos membros ou suas espôsas, filhos e parentes quando de uma enfermidade, velhice, viuvez etc. (N. do T.)

que "em todos os países da Europa são prontamente discerníveis os primórdios de um movimento em prol de um sistema completo e coligado sob o qual os trabalhadores serão segurados contra tôdas as contingências nas quais o sustento por meio de salários é perdido ou interrompido por qualquer causa outra que não a cessação voluntária no trabalho".¹ Mas, embora o princípio fôsse aceito universalmente, não era aplicado do mesmo modo por todos os países, e sistemas "completos e coligados" não surgiram em todos os lugares tão rapidamente quanto aquêles autores pareciam ter esperado.

O seguro social compulsório se constituía numa novidade sob três aspectos. Provocava uma nova espécie de interferência nos negócios da indústria, um nôvo tipo de relação entre o cidadão e o Govêrno, e novos problemas de finanças e administração. Quando introduzido por Bismarck, se revestiu do caráter de uma solicitação à indústria para se unir a êle no oferecimento de concessões para atender às reivindicações legítimas dos trabalhadores a fim de tornar mais fácil, tanto para êle quanto para ela, a resistência aos assédios ilegítimos dos mesmos. Mas, do modo pelo qual foi apresentado por uma personalidade agressiva como Lloyd George, revestiu-se mais do caráter de um ataque dirigido não aos industriais pessoalmente, mas à economia capitalista do século XIX e ao "estabelecimento" que tinha tolerado sua desumanidade. "Ninguém", afirmou êle, "pode, em sã consciência, defender o sistema atual". Lado a lado com uma grande riqueza havia multidões que não tinham garantido nem mesmo o mínimo para a subsistência. E o Govêrno liberal objetivava algo mais do que a simples subsistência, principalmente uma renda suficientemente boa para manter o rendimento de todo homem, mulher e criança. "O indivíduo o exige, o Estado necessita dêle, a humanidade clama por êle, a religião insiste nêle".² Mas a economia não o oferecia; daí ser necessário ao poder político, apoiado pela moral e religião, interferir e corrigir o defeito.

Há uma passagem curiosa no Relatório da Maioria da Comissão da Lei dos Pobres sôbre êste aspecto. Estavam

¹ L. K. Frankel e M. M. Dawson, *Workingmen's Insurance in Europe*, pág. 395.

² H. du Parcq, *David Lloyd George*, vol. IV, págs. 643 e 778.

discutindo a necessidade de pensões, e declararam: "a evidência demonstra que, com raras exceções, o que o trabalhador deseja é o vínculo monetário — o mero contrato de trabalho, livre de quaisquer influências a não ser de ordem econômica — e as classes empregadoras em geral têm aceitado a situação e consideram suas obrigações cumpridas quando efetuam o pagamento do salário". A maior parte dos salários, acrescentaram, era fixada por contrato coletivo, e o resultado era "um salário máximo quando o trabalhador estava no vigor dos anos, e absolutamente nenhum salário quando essa fase havia passado".³ Tinham bastante razão em descrever o sistema salarial dêsse modo, mas ficamos sem saber onde encontraram a evidência de que os trabalhadores desejavam que as coisas fôsem assim. Não aparece nos Apêndices do seu Relatório, e está em conflito com aquilo que muitos líderes trabalhistas afirmavam quando denunciaram um sistema que tratava o trabalho como um bem econômico. Mas a passagem ressalta de modo claro a maneira exata pela qual o seguro compulsório interferiu nos afazeres da indústria. Inseriu algo na relação entre empregador e empregado que não se limitou apenas ao vínculo monetário; interferiu no contrato de trabalho, a própria pedra fundamental da economia de mercado livre, ao adicionar uma cláusula de uma nova obrigação mútua. As contribuições pagas pelo trabalhador segurado, e em seu nome, e os benefícios que auferia em virtude daquelas, tornaram-se parte integrante de seu *status* como empregado.

O seguro compulsório também criou uma espécie de relação contratual entre o segurado e o Estado, a qual constituiu um novo fenômeno político. Os benefícios eram devidos, como especificados, porque as contribuições tinham sido pagas, e o Governo era parte contratante, sendo responsável por seus termos e pela sua execução fidedigna. Pensava-se que êsse elemento contratual no seguro social o impediria de se tornar o brinquedo da política partidária. Os Governos, tendo em vista o respeito pela inviolabilidade do contrato, não se sentiram livres para reduzir os benefícios no interesse da economia ou para ampliá-los numa corrida por votos. Mas, com o advento do desemprego em massa no período

³ Relatório da Maioria, pág. 528, § 2.

entre as guerras e, depois, a desvalorização da moeda fizeram que uma revisão dos termos do seguro fôsse necessária, afetando os direitos e obrigações daqueles já incluídos no plano, assim como daqueles recém-admitidos, de modo que, dificilmente, qualquer outro tópico figurou mais constantemente no centro da arena política. Acreditava-se, também, que os beneficiários ficariam felizes em sentir que tinham adquirido seus benefícios pelo próprio esforço (mesmo que não tivessem podido fazer qualquer opção), ao passo que o reconhecimento do fato de que maiores benefícios devem acarretar maiores contribuições brecaria exigências extravagantes.

Essa ênfase sôbre o caráter obrigatório e contratual do seguro social provocou alguns efeitos sutis e, provávelmente, imprevistos. Levou o povo a exagerar na distinção entre seguro social e assistência social e contribuiu para a manutenção do sabor de inferioridade e vergonha que se ligava a esta última. Em segundo lugar, causou uma incompreensão generalizada da natureza do seguro social ou, pelo menos, se fez acompanhar desta incompreensão, a qual provocou discussões sôbre política social por muitos anos. E isso nos conduz aos novos problemas de finanças e administração que o seguro social trouxe consigo.

A proeminência dada ao termo "seguro", com tôdas as suas associações com segurança, respeitabilidade, e providência eficaz, subentendia que os planos tinham sido modelados com base nos métodos correntes das companhias seguradoras, *Friendly Societies* e outras ocupadas em operações similares. Mas isso correspondia à realidade sômente até certo ponto, mesmo no início, e se afastava cada vez mais da realidade à medida que o tempo passava, como Beveridge deixou bem claro em seu Relatório.⁴

No que diz respeito ao seguro privado, a renda consiste nos prêmios pagos pelos segurados e nos juros sôbre o capital empregado. Os prêmios são avaliados em função do risco coberto por intermédio de um cálculo atuarial. As mesmas condições são oferecidas àqueles expostos ao mesmo risco, mas qualquer pessoa cujas circunstâncias aumente o risco acima da média terá de pagar um prêmio mais alto. O tuberculoso deve pagar mais por um seguro de vida do que

⁴ Relatório Beveridge, pág. 12, § 24.

o sadio. O segurado pode, portanto, reivindicar que está pagando o justo preço pela cobertura que recebe e, se o preço parece muito alto, o referido segurado está livre para aceitá-lo ou recusá-lo. Com respeito ao seguro social público, a posição é diferente. Se o Estado torna o seguro compulsório para uma grande parcela da comunidade, tem maior responsabilidade para com o segurado do que uma companhia particular, simplesmente porque os referidos segurados não estão livres para "aceitá-lo ou recusá-lo". Os termos postos em vigor devem ser tais que os segurados possam fazer frente aos mesmos, e os benefícios devem apresentar alguma relação com suas necessidades reais. O único meio de que dispõem para protestar contra os termos que considerem injustos é a ação política através do Parlamento; conseqüentemente, a fixação dos termos é essencialmente uma decisão política e, apenas subsidiariamente, atuarial. O Estado pode aceitar essa responsabilidade porque está livre para divergir dos princípios estritamente atuariais do seguro comercial. E goza dessa liberdade porque tem o poder de recorrer a fundos outros que não as subscrições dos beneficiários; pode compelir seus empregadores a contribuir e pode transferir dinheiro da receita pública para o fundo de seguro. A garantia derradeira de solvência de qualquer plano público é o poder do Estado de cobrar impostos.

Há três meios principais pelos quais o Estado exerce seus poderes a fim de dar flexibilidade a seus planos. O primeiro, já mencionado, consiste na suplementação das contribuições do segurado por outras fontes. O segundo poderia ser chamado o "aumento de benefícios", e o terceiro, para usar a expressão de Beveridge, "a reunião dos riscos". O primeiro é de aplicação geral, enquanto o segundo encontra sua melhor ilustração nas aposentadorias e pensões e o terceiro no seguro médico-hospitalar e no seguro-desemprego.

As medidas para a indenização dos trabalhadores por acidentes de trabalho ocuparam uma posição especial desde o início, porque acarretam a responsabilidade legal do empregador. O Direito inglês, em suas origens, somente reconhecia uma reivindicação do trabalhador quando havia prova de negligência por parte do empregador ou (pela Lei de 1880) de um de seus empregados. Mas a Lei de Indenização do Trabalho de 1897 pôs a prática inglesa ao nível da

adotada no Continente da Europa ao aceitar o princípio do "risco ocupacional". Isto significava que não era necessário provar negligência, mas apenas que o acidente surgiu "do e no decurso do trabalho" — uma vez que o risco era inerente à ocupação — e se ampliou o princípio, em 1906, a certas modalidades ocupacionais.

Mas as políticas diferiam quanto às medidas que o Governo deveria tomar para garantir que o trabalhador, de fato, recebesse a indenização que lhe era devida. Num grande número de países este objetivo era alcançado ao tornar compulsório para os empregadores segurar seus empregados, às próprias custas, contra os riscos ocupacionais ou num plano estatal central ou, como na Alemanha, em Associações de Seguros Mútuos estabelecidas com esta finalidade por várias indústrias ou (excepcionalmente) com as companhias de seguro que lhes aproovessem. Seguiu-se que a indenização, a taxas padronizadas, era considerada como que se originando não de uma responsabilidade pessoal do empregador individual, mas de um direito social usufruído pelo trabalhador. Em outros países, incluindo a Inglaterra, o seguro não era compulsório. É verdade que a maioria dos empregadores, sem dúvida, segurava voluntariamente, mas isto não se tratava de seguro dos trabalhadores contra riscos ocupacionais, mas de seguro do empregador contra sua responsabilidade em fazer frente a tais reivindicações, visto que êle não podia repeli-las. E a reivindicação do trabalhador não era considerada como um direito social a ser coberto por fundos coletivos, mas como uma reivindicação pessoal contra seu empregador individual a qual deve ser conseguida, se necessário, pelo trabalhador, num tribunal de justiça. Esse sistema, que protegia os direitos dos empregados de modo insuficiente, persistiu até após o Relatório Beveridge, o qual recomendou a fusão da Indenização do Trabalhador com o Seguro Social Nacional.

No caso dos outros riscos — velhice, doença, desemprego etc. — era o beneficiário potencial que era segurado compulsoriamente, e as contribuições eram usualmente cobradas tanto dêste quanto de seu empregador. Em alguns países o seguro social era considerado como que sendo um negócio essencialmente bipartido, entre empregador e empregado, com o Estado apenas apoiando o plano sem interferir direta-

mente, por assim dizer. Visto que êste o tinha estabelecido e o tornado compulsório, o mínimo que podia fazer era garantir sua liquidez. Mas podia ir além disso e contribuir com uma quantia total anualmente para os fundos (como na França) ou adicionar uma quantia fixa a cada benefício pago (como na Alemanha) ou auxiliar a financiar algum setor específico do plano que fôsse menos capaz de autofinanciamento. Mas a Inglaterra e alguns outros países adotaram um sistema tripartido no qual os empregadores, empregados e o Estado (ou o contribuinte) são sócios em igualdade de condições, e todos fazem contribuições regulares, embora não necessariamente no mesmo total. De acôrdo com a doutrina britânica, essa sociedade não era simplesmente uma conveniência administrativa, mas uma questão de princípio político, porque refletia verdadeiramente a distribuição de responsabilidade na sociedade.

Qualquer que fôsse o sistema adotado, é evidente que o seguro social se ressentia das qualidades que emprestavam ao seguro privado seu *status* respeitado como uma expressão de parcimônia pessoal, desde que as contribuições dos beneficiários não eram nem voluntárias nem suficientes para cobrir os benefícios. Mas isto não impedia os indivíduos, deslumbrados pela palavra mágica "seguro", de afirmar que tinham direito a seus benefícios porque tinham pago por êles. Ou, um tanto menos grosseiramente, talvez reivindicassem que haviam pago sua justa parcela do preço. Isso era verdade, contanto que se levasse em conta (o que geralmente não se fazia) que sua "justa parcela" não era algo que um atuário pudesse calcular, visto que podia estimar apenas a renda total necessária à cobertura dos riscos. A decisão quanto à proporção daquele total que devia ser cobrada dos beneficiários era puramente política. A contribuição do segurado devia, na verdade, ser considerada não como um pagamento por benefícios, mas como que o capacitando a recebê-los. E o Estado está livre para estabelecer quaisquer condições restritivas que julgue conveniente. E as tem estabelecido por razões políticas, fiscais e psicológicas, de tal maneira a criar a aparência de alguma relação lógica entre contribuições e benefícios, embora, na verdade, tal relação não exista.

A fim de explicar o que significa "aumento de benefícios", devemos analisar as aposentadorias por velhice. A ve-

lhice não é uma infelicidade que pode ocorrer, a qualquer momento, a qualquer membro de uma população segurada; é uma fase normal e previsível da vida e que se espera atingir, e todos a atingem, na devida ocasião, contanto que vivam o suficiente. Assim, enquanto se faz um seguro contra a doença ou o desemprego, economiza-se para a velhice, e o processo de economia deve continuar por toda a vida do indivíduo. No caso do seguro contra um risco, como a doença ou acidente automobilístico, o que se recebe em troca de um dado prêmio depende da extensão do dano sofrido, e pode ser mais do que se pagou; os que são atingidos pela desgraça se beneficiam das contribuições dos afortunados que escapam dela. É isso é para o "benefício mútuo" de todos, porque todos estão igualmente protegidos contra o risco. Mas no caso da economia para a velhice, pode-se auferir, quando chega a ocasião, somente aquilo que se paga juntamente com os juros que acumulou e talvez uma participação no aumento do capital. E isso dá origem a problemas especiais.

Primeiro, é difícil persuadir-se os indivíduos a manter seus pagamentos continuamente por um longo período, de modo que há um forte argumento para a coerção. Segundo, o dinheiro pode desvalorizar-se e tornar a aposentadoria, quando finalmente for concedida, bem desatualizada. E, terceiro, quando se introduz um novo plano, aqueles que já estão na meia-idade, se lhes fôsem permitido aderir ao plano, teriam de pagar prêmios muito mais elevados do que os jovens a fim de perceberem a mesma pensão. É com o fim de sobrepujar essas dificuldades que o Estado tem, muitas vezes, sido forçado a "aumentar os benefícios" a um nível acima daquele que corresponde às contribuições feitas pelo segurado ou em nome deste.

O seguro voluntário para a velhice tinha sido praticado, por algum tempo, na maioria dos países, mas devido a essas dificuldades as sociedades tinham encontrado problemas. Na França, houve tantos casos de insolvência que, em 1850, se proibiu o seguro privado de aposentadorias e pensões e, no lugar daquelas, Caixas Econômicas públicas foram criadas para receber as contribuições dos indivíduos e das sociedades, e o Estado adicionou uma subvenção para garantir a estabilidade delas. A Bélgica e a Itália seguiram o mesmo ca-

minho antes do fim do século.⁵ Na Inglaterra, embora Gladstone tivesse expressado seu alarma pelo número de companhias que foram à falência e pelas políticas que fracassaram, e tivesse estabelecido as Caixas Econômicas e um plano de seguro postal para o benefício dos pequenos depositantes a prazo fixo,⁶ não se apresentou nenhuma proposição no sentido de que os bancos privados fôssem subvencionados pelo Estado até que Joseph Chamberlain lançou essa idéia na década de 1890. O que a fazia atraente para os vitorianos é o fato de que o Estado estaria auxiliando apenas aqueles que têm iniciativa própria; mas assinalou-se que, infelizmente, a necessidade mais urgente era a daqueles por demais pobres para economizar algo sequer. A sugestão não foi adotada.⁷

Por esta época, a Alemanha tinha, em 1889, introduzido um plano eficiente de seguro contributivo compulsório de aposentadoria. Abrangia praticamente todos os assalariados e outros empregados que recebessem menos do que o equivalente a £100 por ano e estipulava a aposentadoria por velhice (aos setenta anos), por invalidez (isto é, incapacidade permanente) e para viúvas e órfãos. Os empregadores e empregados contribuíam com parcelas iguais, e o Estado acrescentava uma quantia fixa a cada pensão. Tanto as contribuições quanto os benefícios eram escalonados para corresponder, até certo ponto, ao nível de salários, os segurados estando divididos, para este fim, em cinco classes de renda, cada qual com suas taxas próprias. A política alemã, ao decidir que as pensões deviam refletir as desigualdades econômicas, ressaltou a diferença existente entre seguro e assistência. No primeiro, quanto mais se tivesse, tanto mais se receberia (e também contribuiria), mas nesta última, na qual se empregava um teste dos meios, quanto mais se tivesse, tanto menos se receberia.⁸

A despeito do exemplo alemão, a opinião britânica como um todo se opunha a um plano contributivo de aposentadoria. O Relatório da Minoria da Comissão da Lei dos Pobres

⁵ A. Birnie, *Economic History of Europe*, págs. 223-224; *Provision for Old Age by Government Action in Certain European Countries*, P.P. 1899, vol. XCII.

⁶ Dermot Morrah, *A History of Industrial Life Assurance*, págs. 29-35.

⁷ G. Williams, *The State and the Standard of Living*, págs. 67-68.

⁸ *Provision for Old Age...*, págs. 14-19.

tinha sido enfático a êsse respeito. "As dificuldades insuperáveis inerentes a planos contributivos de aposentadoria por velhice", afirmaram, tinham sido expressas nos relatórios de Comissões anteriores "numa maneira e com uma autoridade que admitimos ser concludentes".⁹ Mesmo o próprio Bismarck não tivera a intenção de que os empregados fôsem obrigados a contribuir para suas pensões.¹⁰ Mas quando a Lei foi sancionada, êle não mais se encontrava no poder e, naquela ocasião, todo o mecanismo do seguro compulsório tinha sido criado para lidar com as moléstias e acidentes, e podia ser empregado para a aposentadoria. Além disso, visto que a pensão total (incluindo a subvenção estatal) era entre 2s 6d e 3s por semana, as contribuições podiam ser pequenas.

Houvera tanta discussão na Inglaterra sôbre as necessidades dos indigentes idosos que o Govêrno liberal teve de dar prioridade à questão das pensões no programa que anunciou em 1906. Mas, preconizou Asquith quando de sua apresentação do projeto, não era possível ter um plano contributivo. Em primeiro lugar, não existia a máquina administrativa para tal. Em segundo lugar, a tarefa imediata era evitar que os velhos caíssem nas malhas da Lei dos Pobres, e um plano contributivo não podia evitar tal queda porque "nenhum de seus benefícios seria realmente usufruído a não ser após um lapso de vinte anos ou mais". Até então, a contribuição acumulada não seria suficiente para render uma pensão decente, e Asquith não admitia a possibilidade de "aumentar" o benefício para compensar a deficiência. Finalmente, um plano de seguro regular iria ao encontro das entidades privadas já empenhadas neste ramo de negócios. O Govêrno tinha, portanto, preparado um plano não-contributivo a ser financiado diretamente por meio de impostos e taxas. Ao cuidar das necessidades dos velhos dêsse modo, tornariam o seguro contra outros riscos muito mais fácil. Mas se as aposentadorias não seriam concedidas como um benefício decorrente de seguro, devia haver "algum tipo de discriminação" por intermédio do qual os aposentados seriam selecionados, e os possíveis critérios eram idade, meios, *status* e caráter. A idade mínima era setenta anos. Nenhuma pensão seria paga àque-

⁹ Relatório da Minoria, pág. 274.

¹⁰ W. H. Dawson, *Social Insurance in Germany*, págs. 14 e 19.

les cujas rendas ultrapassassem £31 10s por ano, e a pensão total de 5s por semana seria paga somente se a renda anual não fôsse superior a £21. O *status* era aquêle de um cidadão britânico que não tivesse incorrido em pena de detenção nos últimos dez anos e que não estivesse recebendo auxílio por indigência. E, quanto ao caráter, Asquith achou que quanto menos se dissesse, tanto melhor, mas seu ponto de vista não vingou, e a Lei estipulava que o aposentado deve ter trabalhado dentro do possível de sua capacidade para manter-se a si próprio e a sua família.¹¹ Na Nova Zelândia, onde um plano semelhante havia sido apresentado em 1898, o aposentado tinha de ser "de bom caráter e ter, nos últimos cinco anos que precederem a inscrição, levado uma vida sóbria e honrada".¹² Essas frases refletem a ansiedade de que o estigma da indigência fôsse afastado daqueles que não mereciam estar livres dêle — embora, tivessem eles contribuído com algo em prol de suas aposentadorias, a questão não teria surgido. Mal a França adotara um sistema não-contributivo de pensões em 1910, a Inglaterra adotou um plano contributivo semelhante ao alemão. Mas encontrou dificuldades durante a guerra, e o Estado teve de aumentar sua participação no custeio do mesmo de modo significativo a fim de manter sua liquidez.

O terceiro meio citado pelo qual o Estado dá flexibilidade a seus planos, a "reunião dos riscos", é melhor exemplificado, como dissemos acima, pelo seguro contra o desemprego e médico-hospitalar, mas não é sua característica mais importante. O fato notável acêrca do seguro médico-hospitalar é que a assistência médica é uma questão mais crucial do que auxílios em dinheiro. Durante o período ora em exame, a preocupação do Estado com a saúde do povo estava sendo estendida dos serviços ambientes para os pessoais. Isto era, em parte, uma decorrência do crescente sentido de responsabilidade pública pelo bem-estar do cidadão, mas havia, por outro lado, razões especiais para isto. As provas que estavam sendo acumuladas deixaram claro que, embora não houvesse dúvida de que más condições sanitárias e áreas de favela

¹¹ Hansard (Comuns), 1908, vol. 188, cols. 466-468.

¹² Memorando sôbre Aposentadorias e Pensões (Nova Zelândia e Alemanha), P.P. 1908, vol. LXXXVIII, pág. 393.

fôsem uma causa potencial de enfermidades, era inegável que a inadequação dos serviços médicos na prevenção e tratamento das moléstias, e na educação do povo em como cuidar de sua própria saúde e da de seus filhos, tornou as coisas piores do que tinham de ser. Se medidas tivessem de ser tomadas para fazer frente ao custo da assistência médica para uma grande parte da população, era essencial que se devesse ter em mente a questão de como o serviço devia ser organizado. Um início tinha-se verificado na Inglaterra com o serviço médico escolar, e havia um grande interesse na possibilidade de combater a tuberculose por meio do tratamento individual em instituições especiais. O Professor Mackintosh alegou, na verdade, que "a causa do tuberculoso se constituiu no passo decisivo da campanha por um serviço pessoal no início do século".¹³ E Lloyd George, quando da preparação de seus planos para o seguro médico-hospitalar, ficou profundamente impressionado com o que a Alemanha vinha realizando em prol do tuberculoso.¹⁴

Ao mesmo tempo, as *Friendly Societies* e *Clubs* que proporcionavam tratamento médico como um benefício integrado no seguro enfrentavam dificuldades, e o mesmo ocorria com muitos países europeus. Os médicos por êles empregados se queixavam dos salários baixos, de que, muitas vêzes, tinham êles mesmos de fornecer os remédios e de que se exigia que êles tratassem não só os segurados, mas suas famílias inteiras assim como indivíduos abastados, os quais, segundo tais médicos, deviam dirigir-se a êles como pacientes pagantes. Em muitos locais, essas disputas eclodiram em conflito manifesto. Já em 1895, *The Lancet* havia nomeado um Comissário Especial para estudar o problema dentro do país e no exterior, e êste publicou seus relatórios sob o título geral de "A Batalha dos Clubes". Verificou não só que havia muito descontentamento na Inglaterra, mas também que "a situação do outro lado do Canal é idêntica àquela que existe na Grã-Bretanha e na Irlanda".¹⁵ Na Alemanha, o conflito continuava a grassar entre os médicos e as Sociedades que operavam

¹³ J. M. Mackintosh, *Trends of Opinion about the Public Health*, pág. 33.

¹⁴ W. J. Braithwaite, *Lloyd George's Ambulance Wagon*, pág. 71.

¹⁵ *The Lancet*, 1895, pág. 476.

sob o plano de seguro médico-hospitalar. Cada uma das tais Sociedades negociava suas próprias condições de serviço com a associação médica, e um dos principais pontos de discórdia era o princípio da "livre escolha do médico", ao qual as Sociedades relutavam em ceder. Em Leipzig, em 1904, o acúmulo de queixas levou os médicos à greve, e serviço prestado por "furadores de greve" de qualidade muito duvidosa tomou o lugar deles. Após conseguir um acôrdo precário, a associação médica se agarrou à sua posição e conclamou seus membros a "acumularem bastantes viveres" em preparação para a batalha seguinte.¹⁶ A Lei Alemã de 1911 não cometeu nenhum exagêro quando afirmou que "por muitos anos dissensões desabridas têm-se verificado entre os médicos e as autoridades responsáveis pelo seguro médico-hospitalar, resultando, em muitos locais, em disputas ásperas e num estado de conflito manifesto".¹⁷

Talvez não seja de surpreender que Lloyd George tenha chegado à conclusão de que não se deve confiar às sociedades voluntárias a prestação de assistência médica aos segurados. Mas Lloyd George decidiu deixar que elas administrassem os benefícios em espécie. As que satisfizessem as condições estipuladas por Lloyd George seriam relacionadas como "Sociedades Autorizadas" e teriam permissão para procurar a preferência daqueles abrangidos pela Lei. O Gôverno distribuiria a cada Sociedade Autorizada a proporção adequada das contribuições recebidas com respeito a seus clientes, e a Sociedade ficaria encarregada de pagar-lhes os benefícios legais quando adoecessem. Temos, aqui, um exemplo da "reunião dos riscos" numa de suas formas. Reconheceu-se que o Estado, ao tornar o seguro contra a doença compulsório, não podia discriminar, nos têrmos que oferecia, entre os enfermos e os sadios ou entre aqueles que vivem em condições insalubres e os que vivem em condições higiênicas. Êsses riscos desiguais deviam ser "reunidos", mesmo que isto significasse que algumas pessoas estariam obtendo o que, por padrões estritamente atuariais, era mais pelo seu dinheiro do que outros. Mas o Gôverno desejava, não obstante, preservar tanto quanto possível o caráter voluntário ou comercial do

¹⁶ I. G. Gibbon, *Medical Benefit*, págs. 27 e 236-239.

¹⁷ Dawson, *op. cit.*, pág. 85.

seguro e permitiu que as Sociedades Autorizadas, caso suas finanças permitissem, concedessem benefícios adicionais tais como aparelhagem médica, assistência dentária e oftálmica, ou maior soma em dinheiro. Algumas eram capazes disso porque eram administradas de maneira mais eficiente do que a média ou por serem extremamente cuidadosas na seleção de seus clientes. Não podiam, é claro, exigir um prêmio mais elevado de alguém que fôsse considerado um "mau risco", pois o prêmio era controlado por lei, mas podiam recusar a admissão do mesmo. O resultado foi que havia uma variação considerável nos benefícios auferidos pelo segurado, embora as contribuições fôsem as mesmas para todos.

Com respeito ao serviço médico geral, a coisa natural a fazer — seria a conclusão lógica — era confiar a organização às autoridades governamentais locais que já estavam encarregadas da Saúde Pública, mas os médicos se opunham enérgicamente a isso. Ôbviamente, tais médicos não depositavam nenhuma confiança nos conselheiros locais nem devotavam nenhum respeito a êles, e esta atitude tem persistido. Opunham-se, ainda mais enérgicamente, a um serviço assalariado com horário integral dirigido pelo Govêrno. E insistiam em que o paciente deveria escolher livremente seu médico. Na sua ansiedade sôbre o que Lloyd George devia fazer, ameaçaram, por certo tempo, de negar a sua cooperação, mas o atrito era, em grande parte, devido ao modo desdenhoso com o qual os trataram durante as negociações. Em princípio estavam com Lloyd George, visto que êste deixara claro que aceitava os três pontos mencionados acima. Dêsse modo, o serviço foi organizado por Comissões de Seguro especialmente criadas para êste fim, os pacientes puderam escolher seu próprio médico, e os médicos que quiseram participar do plano organizaram um arquivo de pacientes registrados, recebendo determinada taxa por paciente incluído em seus registros. O serviço era grátis, mas se limitava ao que se poderia esperar de um médico de clínica geral médio. Não incluía serviços prestados por especialistas, hospitalização ou tratamento dentário e oftalmológico.

O Projeto foi apresentado em 1911, e o Parlamento recebeu-o de braços abertos. "Nas primeiras semanas", declarou Lloyd George, "correu às mil maravilhas". Não houvera nada parecido com isso desde que "o Duque de Clarence se

afogara num tonel de vinho doce".¹⁸ Mas havia uma série de problemas no que toca aos detalhes. Financeiramente, seguia o modelo tripartido de contribuições, e sua cobertura era ampla, abrangendo todos os assalariados e todos os outros empregados que não percebessem remuneração superior a £160 por ano. Nesses aspectos, era aceitável de modo geral. Mas nada previa para os dependentes dos segurados, o que constituía uma séria omissão.

Os Governos devotavam grande interesse ao fenômeno do desemprego desde os dias negros da década de 1880, mas seu pensamento se concentrara, inicialmente, mais na procura de meios para preveni-lo ou para pôr fim ao mesmo do que na busca de medidas para compensar a perda de salários por meio de auxílio monetário; os sindicatos enveredavam por êsse caminho. Admitia-se, de modo unânime, que a tentativa de acabar com o desemprego, fazendo que as autoridades locais criassem empregos para os desempregados, fracassara. E os planos visando à capacitação dos desempregados para novos cargos por meio de treinamento ministrado nos Centros de Treinamento não foram muito além, embora essa idéia não fôsse de tôda abandonada e voltasse à tona após a guerra. Depositaram-se maiores esperanças no esquema do *Labour Bureau* que fôra importado do continente europeu e mostrava alguma promessa. Um dos objetivos da Lei do Trabalhador Desempregado de 1905 consistia no estabelecimento de uma rede dêsses *Bureaux*, ou *Labour Exchanges* (Bólsas de Trabalho), por todo o país, mas tal objetivo só foi alcançado na área de Londres. Não obstante, os resultados se mostraram suficientemente significativos no que se refere ao Relatório da Maioria da Comissão da Lei dos Pobres, quando da elaboração das recomendações sôbre o desemprego, ao ponto de iniciá-lo com a frase "encabeçando nossas proposições pomos as bólsas de trabalho", e a Minoria concordou. Neste caso, há evidência direta da influência da Comissão, porque Churchill citou esta frase quando de sua apresentação da Lei de 1909 que estabeleceu um sistema nacional de Bólsas de Trabalho sob o contrôle direto da Junta Comer-

18 D. Lloyd George, *Slings and Arrows*, pág. 176.

cial.¹⁹ Em 1914, tais Bólsas achavam colocação para um pouco mais de um milhão de indivíduos,²⁰ mas ao rever a história dos *Bureaux*, em 1930, William Beveridge, que tanto tinha feito pela criação dos mesmos, achou-a desalentadora; apenas um em cada cinco aproveitamentos dos trabalhadores segurados se fizera por intermédio da Bólsa.²¹ Constituíam, entretanto, pontos-chave na estrutura administrativa do seguro contra o desemprego.

O sistema de seguro compulsório contra o desemprego introduzido na Inglaterra em 1911 foi o primeiro de seu tipo, com exceção de uma experiência desastrosa num cantão suíço. Todos estavam a par do "Sistema Ghent" pelo qual a municipalidade concedia subvenções anuais a planos privados a fim de ampliar os benefícios, e a França havia encetado o primeiro sistema nacional nessas bases em 1905, com a Noruega e a Dinamarca enveredando pelo mesmo caminho nos dois anos seguintes. Mas mesmo a Alemanha, a mentora do seguro compulsório, tinha excluído o desemprego do mesmo. Não que houvesse qualquer dificuldade excepcional na aplicação do princípio atuarial ao desemprego em tempos normais. Ao contrário, uma objeção a um plano estatal amplo era que o princípio já estava sendo aplicado em grande escala e com sucesso considerável pelos sindicatos, e um plano estatal podia interferir no seu andamento.

Mas cada plano, de modo geral, abrangia apenas uma indústria ou ocupação na qual o risco de desemprego era de natureza semelhante e da mesma magnitude para todos. Assim, poder-se-ia aplicar o princípio do "benefício mútuo". Mas um esquema nacional teria de incluir indústrias nas quais o risco de desemprego diferia de modo amplo, e a questão se resumia a saber até que ponto se poderia atender ao princípio da "reunião dos riscos". Os maus riscos não eram, como no caso de moléstias, casos individuais, mas seções inteiras da população a ser segurada. Se as contribuições e os benefícios fôssem os mesmos para todos, as indústrias estáveis

¹⁹ Relatório da Maioria, pág. 630; W. S. Churchill, *Liberalism and the Social Problem*, pág. 254.

²⁰ S. e B. Webb, *English Poor Law History*, parte II, pág. 663.

²¹ W. H. Beveridge, *Unemployment — a Problem of Industry*, pág. 322.

subvencionariam as instáveis, e as empresas eficientes as ineficientes. Assim sendo, o Governo liberal decidiu manter a desigualdade de riscos a serem cobertos dentro de certos limites e começar com um plano limitado, restrito a sete indústrias selecionadas. Estas, como Churchill explicou, eram indústrias nas quais "o desemprego se deve não a uma contração permanente, mas à oscilação temporária no curso de seus negócios, e esta é a classe de negócio na qual se escolhe o seguro contra desemprego como o remédio cintífico para o desemprego".²² Alguma desigualdade quanto ao risco existia, não há dúvida, entre essas indústrias, mas seus efeitos eram mantidos num mínimo, ao se limitar o número de semanas, seja lá em que ano fôsse, nas quais se podia sacar auxílios e, conseqüentemente, também a extensão na qual as contribuições de uma indústria podiam ser chamadas para arcar com o desemprego em outra. O plano que, finalmente, tomou corpo na Parte II da Lei de Seguro Nacional de 1911 abrangia cêrca de dois e meio milhões de trabalhadores e era financiado por contribuições dos empregadores, dos empregados e do Estado. Para aqueles não-incluídos no plano, restavam as agências voluntárias, e a Lei dispunha sôbre uma pequena subvênção destinada a auxiliar tais agências ao adicionar um sexto aos benefícios pagos com os próprios fundos. Fora disso havia sômente a Lei dos Pobres.

Tais foram os primórdios do seguro social compulsório e, para muitos, incluindo Winston Churchill, assinalou a aurora de uma nova era de política social. "Se eu tivesse de resumir o futuro imediato da política democrática numa única palavra", declarou Churchill em 1909, "diria 'Seguro'. Se estivesse a meu alcance, eu escreveria a palavra "Seguro" na porta de tôda casa modesta e no caderno de notas de todo homem público, porque estou convencido de que, por meio de sacrificios inconcebivelmente diminutos, que estão ao alcance do homem mais pobre empregado regularmente, famílias podem estar seguradas contra catástrofes que, se não fôsse o seguro, as esmagaria para o resto da vida".²³ E muitos anos mais tarde, de modo semelhante, se referiu ao Rela-

²² Frank Tillyard, *Unemployment Insurance in Great Britain*, págs. 3-4.

²³ Churchill, *op. cit.*, págs. 309 e 315-316.

tório Beveridge como "aproximando a mágica das médias em benefício de milhões".²⁴ Na primeira dessas passagens, Churchill parece atribuir à economia privada o poder que se encontra apenas nos planos públicos e, na segunda, parece ter esquecido que as médias oferecem vantagens assim como desvantagens. Pois, como o Professor Eveline Burns deixou bem claro, "o seguro social se ocupa com a necessidade *presumida*, ao invés da *demonstrada*, e é uma instituição social dominada por um conceito de necessidade *média*, ao invés de *individual*".²⁵ Quando este último excede aquele, deve-se empregar outro método que não o seguro para compensar a diferença. O artifício administrativo do seguro social compulsório inventado no final da era do individualismo prestou muito pouca atenção às reivindicações do indivíduo, e se confiou à idade da sociedade de massa corrigir esse defeito pela substituição de uma média por uma suficiência. É interessante comparar-se aquilo que Churchill disse em 1909 com o que Lloyd George anotou num pedaço de papel em 1911 quando no meio da preparação de seu Projeto de Seguro: "Seguro necessariamente expediente temporário. Em data não muito distante, o Estado reconhecerá a responsabilidade total pela questão de prestar assistência na doença, depressão e desemprego".²⁶

²⁴ W. S. Churchill, *The Second World War*, vol. IV, Apêndice F, pág. 862.

²⁵ E. M. Burns, *The American Social Security System*, pág. 36.

²⁶ Braithwaite, *op. cit.*, pág. 121.